

Piso nacional do magistério corre risco de sofrer desconfiguração

No último mês de dezembro, o Supremo Tribunal Federal começou a enfrentar controvérsia que, à primeira vista, parece tratar apenas da forma de cálculo da remuneração de professores da rede pública. Em realidade, o que está em jogo é algo mais profundo: saber se os pisos salariais constituem apenas um patamar mínimo de remuneração ou se podem se converter, na prática, em um mecanismo de reajuste de toda a estrutura remuneratória das carreiras. A resposta a essa pergunta tem implicações que ultrapassam o caso concreto e pode influenciar a capacidade dessa política de atingir os seus objetivos centrais.

Tema 1.218 da repercussão geral

Em 2008, com fundamento na Emenda Constitucional nº 53/2006, o legislador nacional instituiu piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública, no valor de R\$ 950, a ser atualizado anualmente (artigo 5º da Lei nº 11.738/2008). Atualmente, após as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e a edição da Medida Provisória nº 1.334/2026, o piso salarial corresponde a R\$ 5.130,63.

Na sessão virtual de 12 a 19 de dezembro de 2025, o STF iniciou o julgamento do Recurso Extraordinário 1.326.541, representativo do Tema 1.218 da repercussão geral, em que se discute se a atualização anual desse piso deve gerar reflexos sobre a estrutura remuneratória do magistério público como um todo — isto é, para além do vencimento básico do nível inicial das carreiras, cujo valor deve ser, no mínimo, equivalente ao piso. O recurso foi interposto pelo Estado de São Paulo contra acórdão que reconheceu o direito de uma professora da rede pública estadual ao recebimento de diferenças remuneratórias decorrentes da inobservância do piso nacional.

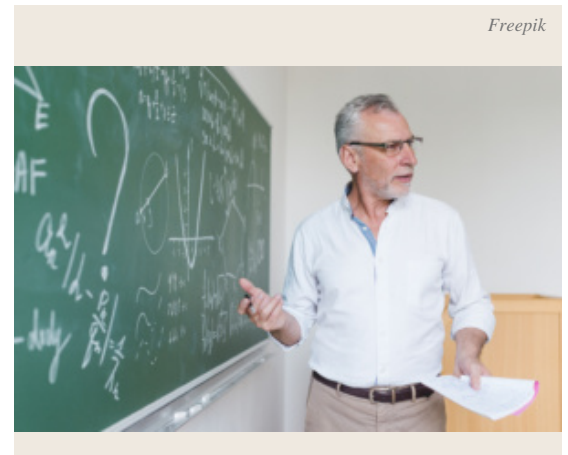
No caso concreto, a autora da ação ocupava nível intermediário da carreira docente e percebia vencimento básico superior ao piso nacional vigente. Ainda assim, alegou que o reajuste do vencimento correspondente ao nível inicial da carreira, necessário à sua adequação ao piso nacional atualizado, deveria repercutir automaticamente sobre os demais níveis, de modo a preservar a distância relativa entre todas as faixas da estrutura remuneratória. O pedido foi julgado improcedente em primeira instância, mas acolhido pelo órgão recursal, que reconheceu o direito ao reajuste escalonado dos vencimentos pelo mesmo índice a ser aplicado ao vencimento inicial da carreira.

O estado de São Paulo sustenta que a obrigação prevista em lei nacional só repercute sobre o vencimento inicial das carreiras do magistério público, não gerando direito subjetivo para os profissionais que estejam em níveis superiores da estrutura remuneratória e já recebam valor superior ao piso. Essa é, em síntese, a controvérsia submetida ao Supremo.

O relator do recurso, ministro Cristiano Zanin, votou pelo seu provimento parcial, para invalidar o escalonamento automático determinado no acórdão recorrido e, ao mesmo tempo, afirmar o dever dos entes federativos de adequar os planos de carreira do magistério mediante o reajuste das classes, níveis e padrões subsequentes ao padrão inicial, tendo como parâmetro mínimo o piso nacional. Propôs, ainda, a modulação dos efeitos da decisão, com a concessão de prazo de 24 meses para que Estados, Distrito Federal e Municípios promovam a referida adequação. O julgamento foi suspenso em razão de pedido de vista.

A solução proposta reconhece, de um lado, que não cabe ao Poder Judiciário fixar o percentual de reajuste dos vencimentos, à luz do artigo 37, X, da Constituição e da Súmula Vinculante 37. De outro, afirma a existência de obrigação jurídica contra os entes subnacionais de reajustar toda a estrutura salarial do magistério público a partir da atualização do piso nacional, ainda que por índice diverso. Seria essa uma decorrência legítima do estabelecimento de pisos salariais? A existência de um piso nacional implica a revisão da estrutura remuneratória completa da carreira docente cada vez que o valor mínimo é atualizado? Ou, ao contrário, a atualização do piso se destina exclusivamente a assegurar um patamar mínimo de remuneração, sem impor a indexação dos níveis superiores? A resposta a essa pergunta depende de uma investigação acerca da função institucional dos pisos salariais. Para tanto, é útil recorrer aos subsídios fornecidos pela teoria econômica a respeito dos pisos salariais, seus objetivos e efeitos demonstrados.

Pisos salariais: finalidades econômicas e função institucional



Pisos salariais são instrumentos de política econômica destinados a fixar valores mínimos de remuneração aplicáveis a determinadas categorias profissionais. De modo geral, eles atendem a duas finalidades principais: promover redistribuição de renda e corrigir imperfeições no funcionamento do mercado de trabalho.

No caso do piso nacional do magistério público, a finalidade redistributiva se relaciona com o imperativo constitucional de valorização dos profissionais da educação básica bem como com a promoção do direito das crianças e adolescentes a uma formação de qualidade. Esse aspecto foi corretamente destacado no voto do relator do Tema 1.218 e assume relevância particular no contexto atual em que o próprio Estado tem contribuído para a ampliação de desigualdades, notadamente pelo pagamento de supersalários a carreiras da elite do funcionalismo público. Contudo, a adequada compreensão da função institucional dos pisos salariais — e, por consequência, a delimitação do seu alcance normativo — exige que se considere também a sua segunda dimensão, identificada com a finalidade de correção de falhas de mercado.

Em mercados de trabalho competitivos, com muitos ofertantes e demandantes de mão-de-obra e plena mobilidade de emprego, os salários resultam do encontro entre oferta e demanda. As empresas tendem a contratar trabalhadores até o ponto em que o salário se iguala ao valor da produtividade marginal do trabalho. Nesse equilíbrio, são empregados todos os profissionais cuja contribuição adicional para a produção supere o custo de sua remuneração. Por outro lado, em mercados de trabalho dominados por um único ou por poucos demandantes de mão-de-obra — os *monopsônios* ou *oligopsônios* —, as alternativas ocupacionais dos trabalhadores são limitadas e o empregador dominante dispõe de maior margem para influenciar o nível dos salários de forma relevante [1].

Nessas circunstâncias, a remuneração tende a se situar abaixo do patamar que prevaleceria num ambiente com maior concorrência pela mão de obra disponível, sobretudo nos níveis iniciais das carreiras, que concentram o maior número de trabalhadores e nos quais se encontram os salários mais baixos. Vale destacar que o salário inicial é um dos principais fatores considerado pelos trabalhadores no momento de escolher a carreira a que se dedicarão. Como consequência, os mercados caracterizados pela concentração na demanda por mão-de-obra tendem a sofrer com subcontratação, porque menos trabalhadores estarão dispostos a vender sua força de trabalho mediante um salário artificialmente baixo.

É precisamente nesse contexto que a literatura econômica preconiza a aplicação de pisos salariais como instrumentos de política pública, não apenas por equidade, mas também por eficiência. Ao estabelecer um patamar mínimo de remuneração, o piso funciona como limite externo ao poder de mercado do empregador dominante e como mecanismo de correção da tendência à compressão dos salários iniciais. A criação do piso teria, então, o efeito de tornar o nível de salários mais próximo daquele que seria atingido em condições de maior concorrência, aumentando a atratividade da carreira e aproximando o nível de emprego do ponto socialmente ótimo.

O magistério público brasileiro apresenta características que o aproximam da dinâmica de funcionamento dos monopsônios. A ampla maioria dos professores da educação básica atua na rede pública, enquanto a rede privada possui alcance significativamente menor e capacidade limitada de absorção. Além disso, a mobilidade geográfica é restrita, e a estrutura de concursos públicos e carreiras organizadas por lei reduz a fluidez do mercado. O poder público figura, portanto, como empregador dominante em parcela substancial do setor.

A esse quadro se adiciona um fator institucional decisivo: os entes federativos operam sob restrições orçamentárias rígidas e pressão fiscal permanente. A necessidade de contenção de despesas com pessoal, aliada à concentração da demanda por trabalho, cria incentivos persistentes para que os salários iniciais do magistério público sejam fixados em patamares inferiores ao necessário para assegurar a atratividade da profissão. Salários de ingresso sistematicamente baixos desestimulam a entrada de novos profissionais no mercado e podem comprometer a qualidade média dos que optam pela carreira.

Spacca



Não por acaso, o processo legislativo que culminou na Emenda Constitucional nº 53/2006 e na Lei nº 11.738/2008 foi marcado por preocupação expressa com a baixa atratividade da carreira docente e com a perspectiva de déficit de profissionais na educação pública. O piso salarial nacional do magistério público surge, nesse contexto, como mecanismo institucional destinado a limitar essa dinâmica, assegurando que a remuneração de ingresso das carreiras docentes não seja determinada exclusivamente pelos incentivos fiscais e pela posição dominante do empregador público, mas também por um padrão mínimo nacionalmente definido capaz de fortalecer a oferta de trabalho no setor público.

Piso como instrumento focalizado: riscos da sua desconfiguração

Os pisos salariais constituem uma política focalizada: sua incidência recai sobre a base da distribuição remuneratória, elevando apenas os vencimentos que se situem abaixo do patamar legalmente estabelecido. Essa característica é justamente o que explica a sua eficácia. Ao atuar sobre o nível inicial, o piso corrige a distorção mais intensa (a sub-remuneração da base da carreira) sem o custo elevado de desencadear alterações em toda a estrutura remuneratória. A intervenção é direcionada ao ponto em que os incentivos de compressão salarial são mais fortes. Não se trata, portanto, de mecanismo de reajuste geral das carreiras, mas de regra destinada a assegurar um limite mínimo de remuneração.

Foi o respeito a essa função institucional que tornou possível o aumento do piso nacional do magistério em 440% ao longo de 17 anos — período em que a inflação acumulada foi de 155%. Se o aumento do valor do piso nacional do magistério resultar numa obrigação jurídica de reajustar toda a estrutura remuneratória das carreiras docentes — ainda que por índice inferior ao aplicado ao piso —, o instituto deixará de operar como instrumento focalizado e passará a funcionar, na prática, como mecanismo nacional de indexação salarial. Nesse cenário, o poder público terá forte incentivo para deixar de promover a sua atualização anual ou até mesmo para revogar a política.

A subversão às características funcionais da política pública poderia atrair resultado contrário ao pretendido, comprometendo o sucesso de instrumento que vem sendo corretamente aplicado há quase duas décadas. Quanto maior o impacto sistêmico de cada reajuste do piso, maiores serão o custo de sua elevação e o incentivo político e fiscal para conter o seu crescimento. Paradoxalmente, a vinculação automática da carreira ao piso pode reduzir a sua eficácia como instrumento de valorização da base.

Dimensão federativa da controvérsia

Há, ainda, uma dimensão federativa na discussão. A Emenda Constitucional nº 53/2006 atribuiu à União competência para instituir um piso salarial nacional para o magistério público da educação básica, e não para disciplinar toda a estrutura remuneratória das carreiras docentes dos Estados e Municípios. Interpretar o piso e cada reajuste anual do seu valor como imposição indireta de revisão integral da carreira desloca para a esfera federal decisões que envolvem planejamento orçamentário dos entes subnacionais.

O modelo constitucional brasileiro combina a fixação de padrões nacionais mínimos com a preservação da autonomia federativa na organização das carreiras e na gestão das finanças públicas. Transformar o piso nacional do magistério em mecanismo de reestruturação permanente das carreiras altera o pacto federativo para além das modificações previstas na EC nº 53/2006.

De outro lado, o artigo 6º da Lei nº 11.738/2008, ao exigir a elaboração ou adequação dos planos de carreira do magistério com observância do piso nacional, apenas concretiza o artigo 206, parágrafo único, da Constituição, fixando prazo em 31 de dezembro de 2009 para a edição dessa disciplina legal. Trata-se de norma que já teve seus efeitos exauridos há mais de quinze anos e da qual também não se pode extrair uma obrigação de atualizar a estrutura remuneratória das carreiras a cada reajuste do piso nacional.

Conclusão

A solução do Tema 1.218 da repercussão geral não se limita à interpretação de uma lei, mas envolve a própria definição do papel institucional dos pisos salariais.

À luz da teoria econômica, o piso do magistério é instrumento focalizado, voltado à correção da sub-remuneração nos níveis iniciais das carreiras docentes, em contexto marcado pela concentração da demanda por trabalho e por restrições fiscais persistentes. Transformá-lo em mecanismo de indexação da carreira altera sua função institucional e amplia significativamente seus efeitos fiscais. Ao fazê-lo, compromete-se a condição que permitiu sua eficácia: a possibilidade de promover ganhos reais na base sem gerar impactos sistêmicos incompatíveis com a sustentabilidade das contas públicas.



Preservar essa função institucional é não apenas uma questão de técnica jurídica, mas também condição para que o piso continue a cumprir os objetivos que justificaram sua criação.

[1] A literatura econômica contemporânea reconhece que mercados de trabalho raramente são perfeitamente competitivos, pois a mobilidade entre empregos nunca é plena e enfrenta diversos obstáculos, como assimetrias de informação sobre vagas e salários, custos de busca e custos de mobilidade. Em consequência, algum grau de poder de mercado por parte dos empregadores tende a estar presente, ainda que haja múltiplos contratantes de mão de obra. Esse poder, contudo, se intensifica em mercados com demanda por mão de obra concentrada. V. MANNING, Alan. *Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets*. Princeton: Princeton University Press, 2003; EHRENBERG, Ronald G.; SMITH, Robert S. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, 11. ed. Boston: Pearson Education, 2012, cap. 5.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-abr-24/o-piso-do-magisterio-e-o-risco-de-desvirtuamento-de-sua-funcao-o-tema-1-218-do-stf/>